

DOI: 10.38146/BSZ.2017.11-12.4

VÁRKONYI ZSOLT KRISTÓF

A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszere

Az integritásirányítási rendszer fejlesztésének kérdései,
tekintettel a szervezeti kultúrára, az etikai értékekre
és a belső kontrollfolyamatokra

Tanulmányomban bemutatom és elemzem¹ – a teljesség igénye nélkül – a büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszerének és az integritásirányítási rendszer működtetésének és fejlesztésének elvi alapjait és gyakorlati megvalósításának tapasztalatait.

A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszere és integritásirányítási rendszere a szervezetrányítás eszközeként magában foglalja mindazokat a szervezetszabályozó eszközöket, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat, amelyek támogatást nyújthatnak a vezetésnek a szervezeti célok elérésében, megelőző és/vagy feltáró módon jelezhetik a szervezeti célok elérését akadályozó eseményeket.

A téma megközelítésekor elsődlegesen a büntetés-végrehajtás parancsnoki állományának feladataira, a belső kontrollfolyamatok koordinálására, a belső kontrollreferensek, a folyamatgazdák tevékenységére fókuszáltam, figyelmet fordítva azokra a területekre, ahol a rendvédelmi szervek sajátos helyzetéből adódóan az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet (a továbbiakban: Intr.) hatálya nem érvényesül.

Tanulmányom a belső kontrollrendszer működtetéséhez, az integritást sértő események elméleti és gyakorlati megközelítéséhez kíván segítséget nyújtani az olvasók, valamint a büntetés-végrehajtás parancsnokai és előljárói számára, egyrészt a folyamatok modellezésével, másrészt a kapcsolódó jogszabályok és fogalmak összegyűjtésével.

¹ A tanulmányban tett megállapítások, javaslatok, a folyamatok leírásai és ábrái a kézirat lezárásakor megszerzett ismereteimen alapulnak, és a személyes álláspontomat tükrözik.

A büntetés-végrehajtási szervezet feladat- és szervezetrendszer

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága felügyeli, ellenőrzi és szakmailag irányítja a büntetés-végrehajtási intézetek, intézmények, a fogvatartottak foglalkoztatását végző gazdasági társaságok szolgálati feladatainak végrehajtását, így különösen a fogva tartás biztonságával, a fogvatartottak reintegrációjával, foglalkoztatásával, egészségügyi ellátásával, szállításával és nyilvántartásával, valamint a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelői tevékenység ellátásával kapcsolatos feladatokat. A büntetés-végrehajtási szervezetnél érvényesülnek a felelős szervezetre irányítás szempontrendszerének elvárásai.

„Az Országos Parancsnokságot, mint a bv. szervezet szakmai központi vezető és költségvetési középírányító szervét az országos parancsnok vezeti. Az országos parancsnok a jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a miniszter döntéseinek keretei között irányítja a bv. szerveket, és gondoskodik a bv. szervezet törvényes működéséről. [...] Az Országos Parancsnokság szervezeti egységei: a hivatal, a szolgálat, a főosztály és az osztály.”²

Rövid történeti visszatekintés és paradigmaváltás

Magyarországon az elmúlt tizenöt-húsz évben a nemzetközi gyakorlatoknak megfelelően a korszerű szervezetre irányítási, menedzsmentfolyamatok mind hangsúlyosabb térnyerése vált általánossá az államháztartási rendszerek működésében. A belső kontrollrendszerekkel kapcsolatos szabályozások területén koncepcionális változások voltak megfigyelhetők, ezek hatásai, illetve a változásokkal kapcsolatos kívánalmak feladatokat határoztak meg a büntetés-végrehajtás szervezetének is.

Mára meghaladottá vált az ezredforduló idején még elsődlegesen a pénzügyi folyamatokra és eredményekre koncentráló megközelítés. A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszere működtetésének követelményei között megjelentek az integritásirányítással kapcsolatos elvárások. A belső ellenőrzés mint a belső kontrollrendszert felügyelő terület – komplex módon – a szervezet egészére koncentrál. A feladatellátása során a megelőzésen alapuló szemléletmód folyamatos térnyerése figyelhető meg.

² 1/2016. (IV. 15.) BVOP utasítás a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszerével kapcsolatos szabályozás jogszabályi háttere

Napjainkban a nemzetközi gyakorlattal összhangban az INTOSAI³, a COSO⁴, a COBIT⁵, az OECD⁶, valamint a hazai jó gyakorlatok elterjesztésben élen járó Állami Számvevőszék⁷ ajánlásainak figyelembevételével a belső kontrollrendszert az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet⁸ (a továbbiakban: Bkr.) szerint kell kialakítani és működtetni.

Felelősség és elvárások a jogszabályok tükrében

A büntetés-végrehajtási szervezet parancsnoka felelős a belső kontrollrendszer keretében a szervezet minden szintjén érvényesülő, megfelelő kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszerek, nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.⁹

A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszere vonatkozásában megfogalmazott vezetői elvárások közé tartozik, hogy dinamikus módon legyen képes követni a büntetés-végrehajtási szervezet stratégiai céljaiban, szakmai feladataiban bekövetkező változásokat a jogszabályi változások függvényében. Követelmény, hogy a kontrollok alkalmasak legyenek az új, módosult vagy kiterjesztett feladatok követésére.

Jogalkotási-jogalkalmazói folyamatok

A kormány a Nyílt kormányzati együttműködés kezdeményezése keretében 2015 júniusában fogadta el a 2015–2017-re tett vállalásairól szóló akcióter-

³ International Organisation of Supreme Audit Institutions. <http://www.intosai.org/news.html>

⁴ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Treadway, <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>

⁵ Control Objectives for Information and related Technologies. <http://www.isaca.org/cobit/pages/default.aspx>

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org/>

⁷ <https://asz.hu/>

⁸ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet.

⁹ Uo. 3. §

vet, amelyet az 1460/2015. (VII. 8.) kormányhatározatban (a továbbiakban: OGP) tett közzé. Az Intr. és az OGP végrehajtásának koordinálására a Nemzeti Védelmi Szolgálat került kijelölésre. A korrupció megelőzési szakpolitikák elemei megjelentek a közigazgatási, rendőri és katonai hivatással kapcsolatos tevékenységekben, ehhez kapcsolódóan kiemelt feladatot kapnak az ellenőrzési és belső kontrollkoordinációs tevékenységet végzők.¹⁰

A kormány Nemzeti Korrupcióellenes Programja és az azzal összefüggő intézkedések – mint például a 2015–2016. évre vonatkozó tervek elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározat – tették szükségessé a belső kontrollrendszer és a korrupció megelőzését szolgáló belső intézkedések összhangjának megteremtését a szervezeti működés egészére vonatkozóan.

A jogalkotó célja a párhuzamosságok kiszűrése és az összhang megteremtése volt a Bkr. és az Intr. között. Ezeknek a feladatoknak az ellátására szakértői csoport alakult a Belügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Védelmi Szolgálat részvételével. A szakértői csoport által elkészített három módszertani útmutató¹¹ a Bkr. és az Intr. hatálya alá tartozó szervek számára nyújt segítséget a kormányrendeletekből adódó feladataik végrehajtásához.¹² A nevezett kormányrendeletek nem terjednek ki a rendvédelmi szervekre, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra és azok munkatársaira. Ezeknek a szerveknek nem kell integritás-tanácsadót kijelölniük, éppen ezért kiemelten nagy szerep hárul a belső kontrollfolyamatok koordinátorára. Az ő feladata a belső kontrollrendszer karbantartása, a folyamatgazdák összefogása, az ellenőrzési nyomvonalak aktualizálásának nyomon követése. A belső kontrollfolyamatok koordinálására a szervezet belső ellenőre nem nevezhető ki (összeférhetetlenség miatt), hiszen az ő feladata az ezen belső kontrollrendszer működésének ellenőrzése, minősítése, tanácsadás keretében javaslatok tétele a minél magasabb színvonalú működés érdekében.

10 Várkonyi Zsolt Kristóf: Az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztése a közigazgatásban, különös tekintettel az átláthatóságot növelő és az antikorrupciós tevékenységet támogató módszertanokra. Új Magyar Közigazgatás, 2014/2., 25–36. o.

11 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/modszertani-utmutatok-a-belo-kontrollrendszer-es-az-integritasiranyitasi-rendszer-fejlesztesehez>

12 Németh Edit: Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez. Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest, 2016

*Az integrált kockázatkezelési rendszer új elvárásai,
a feltételek, felelősök, folyamatok*

A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszerének öt eleme közül (kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelési rendszer, kontrolltevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, nyomon követési rendszer [monitoring]) a kockázatkezelés biztosítja azt, hogy megtörténjen a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok azonosítása, értékelése, és ezek a beavatkozás után a lehető legalacsonyabb szintre legyenek csökkenthetők. A Bkr. a szervezet minden tevékenységére és kockázatára kiterjedően előírta a kockázatok felmérését, értékelését és kezelését is magában foglaló komplex kockázatkezelési rendszer kialakítását. Az Intr. az integritási és korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére tartalmazott kötelező előírásokat.

Feladatok, megoldások

A jogszabályok módosítása egyértelművé teszi, hogy ezeket a kockázatokat, illetve a más ágazati jogszabályokban előírt kockázatkezelési feladatokat (például informatikai, biztonsági stb.) az integrált kockázatkezelési rendszerben kell kezelni.

A követelményeknek megfelelően a párhuzamosságokat úgy lehet megszüntetni, ha a különböző jogszabályokban előírt kockázatkezelést egyetlen koordinált folyamatban valósítjuk meg. Így valamennyi szervezeti munkafolyamat vonatkozásában lehetővé válik a bennük rejlő kockázatok (beleértve az integritási vagy korrupciós kockázatok) azonosítása, értékelése, a szükséges védelmi mechanizmusok (kontrollok) rendelkezésre állásának számbavétele, hiányosságok esetében további kontrollok meghatározása és alkalmazása. Az integrált kockázatkezelés feltétele, hogy teljeskörűen ismertek legyenek azok a szervezeti célok, tevékenységek, folyamatok, amelyek vonatkozásában kockázatokat lehet beazonosítani, mérni és a szükséges válaszlépéseket meghatározni.

A folyamatok azonosítása áttekinthetővé teszi a szervezet működését, a folyamatgazdák kijelölésének kötelezettsége pedig egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat. A folyamatok alapján kialakíthatóvá válhatnak az ellenőrzési nyomvonalak, elvégezhetővé és visszaellenőrizhetővé válik a kockázatkezelés művelete, amely által biztosítottá és transzparenssé válik a szervezet teljes lefedettsége, rendszerezettsége.

A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollfolyamatainál biztosítható, hogy az integrált kockázatkezelés rendszerének belső tartalmát, mélységét igazítani lehet a folyamatosan, valamint a rendszeresen, illetve meghatározott céllal végzett kockázatelemzés eredményeihez. Az integrált kockázatkezelési rendszer alkalmas kell hogy legyen a kockázatelemzés során feltárt és bármilyen intézkedést igénylő kockázatok kezelésére.

A büntetés-végrehajtási szervezet kockázatkezelési folyamatát az 1. számú ábra modellezi.

Szabályozottság – ellenőrizhetőség

Vezetői elvárás, hogy a Büntetés-végrehajtási Szervezet Alapító Okiratában¹³ rögzített alaptevékenységeit és feladatait a szervezeti és működési szabályzatban arra kijelölt szervezeti egységekre és tevékenységekre lebontott ügyrendek szerint, egymással és a jogszabályi előírásokkal összhangban álló belső szabályzatok betartásával valósítsa meg.

A büntetés-végrehajtás szervezeteiben az elvárásoknak megfelelően a belső szabályzatok, utasítások hierarchikusan épülnek fel. A „magasabb szintű” előírásokkal nem lehet ellentétes az azt részletező „alacsonyabb szintű” szabályzat. Biztosított, hogy a szervezet belső szabályai egymáshoz nemcsak vertikálisan, hanem horizontálisan is konzisztens módon kapcsolódnak, ezáltal biztosítva a szervezeti folyamatok, tevékenységek, feladatok szabályozottságát.

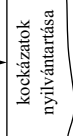
További követelmény, hogy a büntetés-végrehajtási szervezetnél jelentkező feladatok meghatározása teljesen körbehatárolt legyen a feladatot végrehajtók munkaköri leírásában. Ezek biztosítják az alapot az ellenőrzési nyomvonalak kidolgozásához, mivel minden egyes feladatnak, amit az adott szervezeti egység végrehajt, tételelesen szerepelnie kell az ellenőrzési nyomvonalban. A nyomvonalak kialakításának jelentősége abban mutatkozik meg, hogy segítségével feltérképezhető a szervezet összes folyamatában rejlő működési kockázat.

Követelmény, hogy a folyamatgazdáknak együtt kell működniük a belső kontroll koordinálására kijelölt szervezeti felelőssel.

Parancsnoki, előjárói felelősség biztosítani, hogy az általa vezetett szervezeti egység – irányított vagy felügyelt – tevékenységei, folyamatai a hatályos törvényeken, jogszabályokon alapuló, azokkal mindenben összhangban

¹³ Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódex. Budapest, 2010

1. számú ábra



álló belső szabályzatok, utasítások alapján valósuljanak meg. A szabályozottság korszerűsítését folyamatosan, a központi jogszabályok és más külső tényezők változásával összhangban kezdeményezzék, intézkedjenek a változások átvezetéséről és azok betartatásáról.

A folyamatgazda általános feladata

A belső kontrollrendszer fő felelősei a folyamatgazdák. A folyamatgazdának azon túl, hogy az ellenőrzési nyomvonalat karban kell tartaniuk, kockázatkezelési feladatokat is el kell látniuk. Mint az adott szakterület irányításáért felelős személy, aki a folyamatokat a legjobban ismeri, elemeznie, értékelnie kell (akár a beosztottak bevonásával, kérdőívek kitöltésével), hogy milyen valószínűséggel milyen kockázatok merülnek fel, és azok bekövetkezése milyen károkat okozhat. Értékelési szempont lehet: Van-e az adott kockázatra a szervezetnek „válasza”? Hogyan kezeli, hogyan kerüli el őket? Milyen szabályzatok kiadása, intézkedések megtétele szükséges ahhoz, hogy az adott kockázatok elkerülhetők legyenek?

Az integritásalapú szemlélet térnyerése a büntetés-végrehajtási szervezetben

Szakmai véleményem szerint a büntetés-végrehajtási szervezet működésében tárgyuknál és jelentőségükénél fogva a legnagyobb integritási kockázatot a közbeszerzésekkel, beszerzésekkel, pályázatokkal és a foglalkoztatási jogviszonyok létesítésével, annak fennállásával összefüggő ügyek jelenthetik.

A büntetés-végrehajtási szervezetben biztosított a megelőzésen alapuló integritási politikák érvényesülése, kialakult a megelőzés és a szankcionálás összhangja. A széles körben értelmezett személyes integritási kockázatok kontrollját a nemzetbiztonsági vizsgálat, a megbízhatósági vizsgálat, a kifogástalanéltvitel-ellenőrzés is segíti.

A szervezet integritását erősítő, az integritásalapú gondolkodásmód új szemléletmódot követel meg a büntetés-végrehajtási szervezetek minden tagjától. E gondolkodásmódnak a jegyében a szervezet integritását sértő kockázatok beazonosítására, azok meglétének tudatosítására kell helyezni a hangsúlyt a vezetők és a beosztottak tekintetében is.

Az integritásirányítási rendszer fő elemei

„Az integritásirányítási rendszer a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere, amelynek fő elemei a követendő értékek meghatározása, az azok követésében való útmutatás adása, az értékek nyomon követése és – szükség esetén – kikényszerítése.”¹⁴ Ezeknek a feladatoknak a teljesítése, a feltételek megteremtése a szervezet parancsnokának átruházhatatlan személyes felelőssége. A Büntetés-végrehajtás Szervezetének vezetője az integritási és korrupciós kockázatok kezelésének támogatására jelöli ki a belső kontrollfolyamatok koordinálását végző felelőst, akinek a feladata a belső kontrollrendszer harmonizációja és összehangolása a vonatkozó jogszabályokkal.

Az integritásirányítási rendszer eszközei, folyamatai és struktúrái

A büntetés-végrehajtási szervezet integritásirányítási rendszerének három pillére és két rétege van, ezek értelmezéséhez az 1. számú táblázat nyújt segítséget. Az első pillért azok az eszközök alkotják, amelyek arra hivatottak, hogy elősegítsék és erősítsék a szervezeti integritást, meggátolják a korrupciót vagy az integritás megsértését a szervezeten belül. Az integritási eszközök az integritásirányítás négy fő funkciója szerint oszthatók fel, attól függően, hogy milyen feladatot töltenek be. Így lehetnek:

- az integritás meghatározását és definiálását támogatók;
- az integritáselvű vezetést segítők;
- az integritás monitoringját biztosítók;
- az integritás érvényesítését, megerősítését kikényszerítő eszközök.

Az eszközök akkor fejthetik ki hatásukat, ha azokat szervezeti folyamatok támogatják és a struktúrák működtetik. Utóbbi két eszköz alkotja az integritásirányítási rendszer második, illetve harmadik pillérét. A Büntetés-végrehajtás Szervezetében a folyamatok a fejlesztési folyamatokat jelentik, beleértve az állandó tervezési, megvalósítási, értékelési, kiigazítási-adaptálási folyamatokat, mind pedig az egyszeri folyamatokat. A struktúrák az integritásirányítás szervezeti keretrendszerét jelölik: ki miért felelős az integritásirányításban,

¹⁴ Németh Erzsébet (szerk.): Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában. Állami Számvevőszék, Budapest, 2016, 10. o. https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf

hogyan lehet összehangolni annak a sok vezetési szintnek, szereplőnek a ténykedését, akik tevékenységükkel hathatnak a szervezetnek és a szervezet tagjainak integritására.

A büntetés-végrehajtási szervezet általam vázolt, a jövőben megvalósítható integritásirányítási rendszerének három pillérét két réteg alkotja: az elsődleges integritási eszközök, az elsődleges folyamatok és az elsődleges struktúrák. Ezek célja és feladata, hogy kialakítsák és megerősítsék a büntetés-végrehajtás szervezeteinek integritását. A második rétegbe tartoznak az integritásirányítás kiegészítő eszközei, folyamatai és struktúrái. Ezek lényeges eszközei, folyamatai és struktúrái, szereplői az integritásirányításnak. Kiegészítő szerepükből következik, hogy nem elsődleges céljuk és feladatuk a szervezeti integritás erősítése. Példaként megemlíthető a humánpolitikai irányítás, a pénzügyi, közbeszerzési terület, a biztonsági protokoll, valamint az informatikai feladat ellátása, amelyek kiegészítő tevékenységként hatással vannak az integritásirányításra.¹⁵

A büntetés-végrehajtási szervezet belső és külső környezete meghatározó a szervezeti integritás kialakítása és megerősítése szempontjából. A belső környezet mindazokat a tényezőket és szereplőket jelenti, amelyek, illetve akik hatással lehetnek a szervezeti tagok integritására, de nem tekinthetők az integritásirányítás részeinek. A külső környezet a szélesebb értelemben vett társadalmi és közéleti szereplőkből, a kormányzat szereplőiből és tényezőiből áll, akik, illetve amelyek bár kívül esnek a büntetés-végrehajtási szervezet hatókörén, mégis jelentős hatásuk van a szervezet integritására. Ilyenek lehetnek például a szakpolitikai és közvéleményt formáló hazai és nemzetközi szervezetek, az integritási törvények, a szervezeti integritást kívülről ellenőrző szervek is.

Az integritásirányítási rendszer és az integritási környezet együttesen alkotja az Integritási Rendszert. Minden eszköz, folyamat, struktúra és tényező, amely a büntetés-végrehajtás szervezetein belül vagy azon kívül van, befolyással van a szervezet tagjainak integritására. Ezt illusztrálja a 2. *számú ábra*, az Integritási Rendszer modellje.

A szabályozók változásával összhangban a belső kontrollfolyamatok koordinálásáért felelős feladatai, valamint a belső kontrollreferensek tevékenységei között helyet kap a bejelentések fogadásának és az azzal kapcsolatos tevékenységeknek a koordinációja is. A büntetés-végrehajtási szervezetnél kidolgozott és belső szabályozásban rögzített a szervezet működésével össze-

¹⁵ Global Forum on Public Governance. OECD Conference Center, Paris, 2009, p. 7.

1. számú táblázat

Az integritásirányítás rendszere: három pillér és két réteg¹⁶

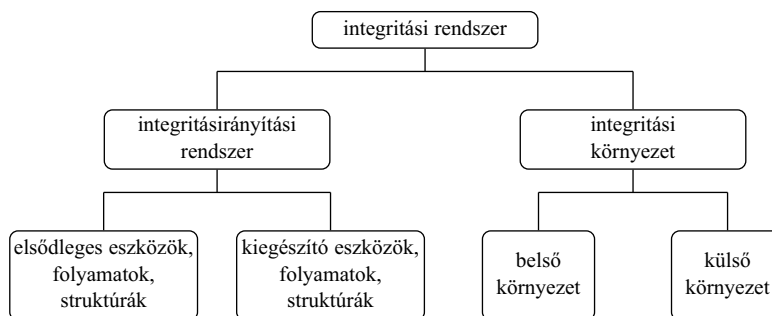
I. réteg / Elsődleges eszközök		
Eszközök	Folyamatok	Struktúrák
<ul style="list-style-type: none"> – integritási szabályzat – integritási nyilatkozat – integritásképzés és -tanácsadás – integritási felmérés – belső kontrollsabályzat – etikai kódex¹⁷, íratlan szabályok, hivatásetikai normák, iránymutatás, ünnepélyes fogadalmak, eskütel – bejelentések fogadásának rendszere – összeférhetetlenség felfedése 	<ul style="list-style-type: none"> – átfogó integritás-fejlesztési folyamatok – állandó fejlesztési folyamatok az egyedi eszközök tekintetében – egyszeri projektek eszközök bevezetésére vagy megváltoztatására irányuló folyamatok – ellenőrzési, értékelési folyamatok – kiigazítási-adaptálási folyamatok 	<ul style="list-style-type: none"> – országos parancsnok és helyettesei – intézetparancsnok és helyettesei – Nemzeti Védelmi Szolgálat – gazdasági társaságok vezetői – belső kontrollkoordinátorok, – belső kontrollreferensek – folyamatgazdák
II. réteg / Kiegészítő eszközök		
Eszközök	Folyamatok	Struktúrák
<ul style="list-style-type: none"> – Az integritás mint az alkalmazottak felvételének és előléptetésének kritériuma – A közbeszerzési eljárásoknak és a szerződéskötések kezelésének integritási vonatkozásai, beleértve a minőségértékelés eszközének integritását biztosító eszközök 	<ul style="list-style-type: none"> – személyügyi folyamatok – közbeszerzési és szerződéskötési folyamatok – pénzügyi folyamatai – biztonsági területekhez kapcsolódó folyamatok – műszaki és logisztikai feladatok ellátásához kapcsolódó folyamatok 	<ul style="list-style-type: none"> – BVOP Hivatal – Humán Szolgálat – Közgazdasági Főosztály – Műszaki és Ellátási Főosztály – Informatikai Főosztály – Gazdasági Társaságok Főosztálya – Kommunikációs Főosztály – Ellenőrzési Szolgálat – Biztonsági Szolgálat – Belső ellenőrzés (tanácsadói szerep)

függő panaszok, integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásának és kivizsgálásának rendje (3., 4., és 5. számú ábra).

¹⁶ Uo.

¹⁷ Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódex. Budapest, 2010

2. számú ábra
Az Integritási Rendszer¹⁸



Parancsnoki példamutatás

Az integritásalapú szemlélet az értékalapú szemlélet szinonimája. Az integritásalapú szemlélet magában foglalja a büntetés-végrehajtási szervezet kockázatokban, folyamatokban való gondolkodási képességét, amely megelőző módszertanaival hozzájárul a szervezet szemléletformálásához, a szervezeti kultúra integritásalapú értékeinek erősítéséhez.

A parancsnokok, szolgálati elöljárók fontos szerepet töltenek be a büntetés-végrehajtási szervezet integritásának alakításában. A parancsnoki példamutatás jelentős hatást gyakorol a beosztottakra. Pozitív hatású, ha megismerteti a helyes eljárásrendet, a normakövető magatartást, negatív előjelű, ha a normasértő magatartást figyelmen kívül vagy szó nélkül hagyja. A vezetési elveknek és gyakorlatoknak egyértelműeknek kell lenniük, és támogatniuk kell az integritásalapú szemlélet térnyerését.

Az integritásirányítási rendszer megjelenítése a szervezeti struktúrában

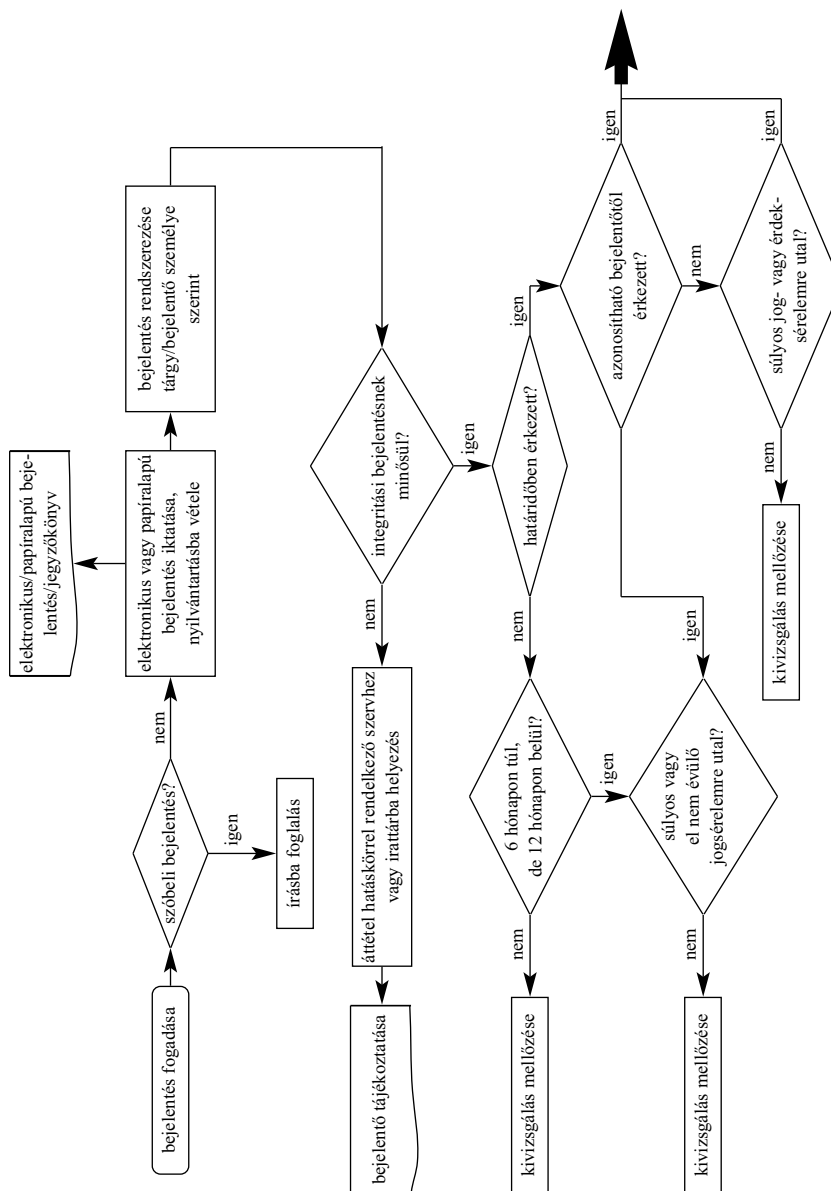
A szervezeti integritás növelésében a legjelentősebb hatás úgy érhető el, ha az integritásirányítási rendszer egyértelműen helyet kap a büntetés-végrehajtási szervezet struktúrájában, világosan, jól látható helyen szerepel a szervezeti diagramon.

A nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján megfogalmazott javaslatok:

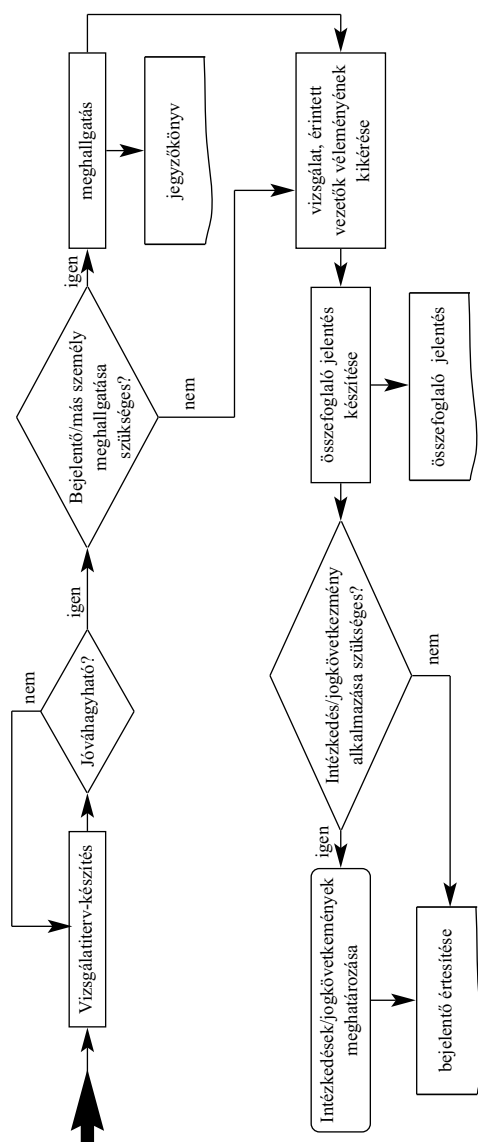
- Ha a büntetés-végrehajtási szervezet organogramján látható helye van az integritásirányításnak a szervezeti struktúrában, az növeli a hatékony

¹⁸ Global Forum on Public Governance. OECD Conference Center, Paris, 2009, p. 10.

3. számú ábra
Az integritást sértő események kezelésének folyamatábrája a büntetés-végrehajtási szervezetben - 1. rész

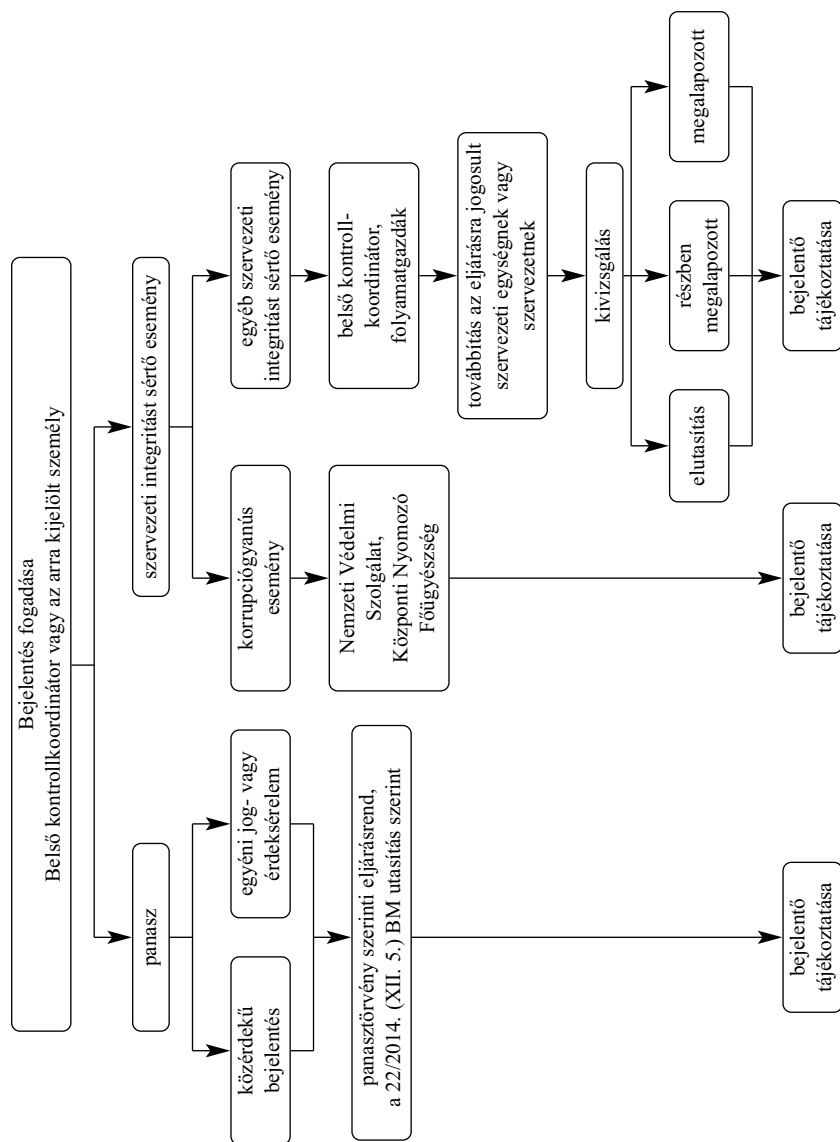


3. számú ábra
 Az integritást sértő események kezelésének folyamatábrája a büntetés-végrehajtási szervezetben – 2. rész



5. számú ábra

Bejelentés fogadása



együttműködés lehetőségét az integritásirányítás eszközei, folyamatai és struktúrája között. Hogyha a koordináló funkciót kifejezetten egy személyhez, egy szervezeti egységhez kötik, akkor az jelentősen növeli annak a lehetőségét, hogy szervezeti szintű, egymást erősítő tevékenységek végrehajtására kerüljön sor. Az együttműködési többlethatás egyben a szervezeti kultúrára is pozitív hatást gyakorol.

- A büntetés-végrehajtási szervezetben az integritásirányítás helyének világos kijelölése lehetővé teszi az elméleti és gyakorlati szaktudás valóságos felhalmozódását is a szervezetben, mert az ajánlások, új ismeretek és a legjobban bevált gyakorlatok összegyűjtésére koncentráltan, egy pontban kerül sor a szervezeten belül (tudástárház, tudástranszfer, öntanuló szervezet).
- Az integritásirányítás helyének kijelölése biztosítja a folyamatosságot azt követően, hogy bevezették az integritásirányítási rendszert. Növeli a hatékonyságot, ha hosszú távon egy személyre vagy egy szervezetre, a belső kontrollfolyamatok koordinálásának felelőisére, a belső kontrollreferensekre ruházzák a felelősséget az integritásirányítás megvalósításáért, koordinálásáért. A folyamatosság lehetővé teszi a fejlődés nyomon követhetőségét, ha a büntetés-végrehajtás parancsnokai vagy előjárói jelentést, elemzést kérnek a belső kontrollfolyamatokról, a szervezeten belüli integritásirányítási feladatokról, a folyamatok előrehaladásáról, monitoringjáról, kontrolljáról. Fontos, hogy a kialakított rendszerben legyen visszacsatolási és ellenőrzési funkció is.
- Az integritásirányítás szervezeti struktúrában való megjelenítésének jelzésértéke van. Megítélésem szerint jelzi, hogy a büntetés-végrehajtási szervezetben fontosnak tekintik az integritást, ezért javaslom, hogy jelenjen meg a szervezeti struktúrában. Szervezetfejlesztési alapigazság, hogy a szervezeti struktúra azokat a területeket jeleníti meg, amelyek stratégiaformáló erővel hatnak a szervezetre. Ha a szervezet a működése folyamán, valamint szervezeti kultúrájában nagy jelentőséget tulajdonít az integritásnak, akkor annak tükröződnie kell a szervezet organogramján.
- Ha az integritásirányításnak és annak felelősenek elkülönített helyet teremtenek a szervezeti ábrán, azzal a felelős saját identitása is megerősítést kap. Ez nem jelenti azt, hogy az integritásirányítás felelősenek hatásköröket, eszközöket kellene magához vonnia más területekről.¹⁹

Meglátásom szerint támogatandó az integritásirányítás önálló irányítási tevékenységként történő elfogadása. Ez összhangban van azzal a megközelítés-

¹⁹ Global Forum on Public Governance. OECD Conference Center, Paris, 2009, pp. 63–65.

sel, hogy az integritásirányítás operatív irányítási terület, együttműködése és koordinációja meghatározó más irányítási területekkel (pénzügy, személyzeti és biztonsági területek irányítása) a büntetés-végrehajtási szervezet stratégiai céljainak elérésekor.

Szakmai véleményem szerint a büntetés-végrehajtási szervezetben szervezeti átalakítás nélkül is biztosítható, hogy „belső kontrollreferensek” legyenek kijelölve az egyes szervezeti egységekben, akik az integritásirányítási rendszerben viselt, megkülönböztetett feladatuk mellett végzik munkájukat.

A belső kontrollreferensek feladata, hogy tanácsadói, monitoring- és elemzői tevékenységgel támogassák parancsnokaikat, előljáróikat, továbbá saját szervezeti egységükön belül kialakítsák és fejlesszék az integritásirányítási rendszert, megőrizzék annak a büntetés-végrehajtási szervezet elvárásaival és ajánlásaival való összhangját, valamint kitekintés formájában tájékoztodjanak a társszervek legjobb elméleti és gyakorlatai megoldásairól.

A belső kontrollfolyamatok koordinálásával kapcsolatos feladatok az integritásirányítás rendszerének működtetésében

A büntetés-végrehajtási szervezetben a belső kontrollfolyamatok koordinálásáért felelős személy felelőssége, hogy az integritásirányítási rendszer alap-elemei rendelkezésre álljanak. Neki kell jelentenie a rendszer működéséről a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának.

A belső kontrollfolyamatok koordinátorának szervezetiirányítási és szervezetevezetési szaktudással, valamint gyakorlattal kell rendelkeznie az integritásirányítás eszközeit illetően ahhoz, hogy releváns információk birtokában megalapozott tanáccsal támogassa a vezetést. Munkáját az erre a feladatra kijelölt személyek koordinálásával valósítja meg.

A belső kontrollfolyamatok koordinátorának feladata, hogy a szervezetben az integritást meghatározó és definiáló folyamatok lezárása után a szervezet integritásirányítási eszközei, folyamatai és struktúrái kialakításra, kijelölésre kerüljenek.

Szakmai tudásának és koordináló funkciójának köszönhetően támogató és ösztönző, meghatározó szerepet tölt be a szervezet tagjainak az integritási értékek és elvárások elfogadtatásában és a szervezeti kultúrában való megjelenítésében.

A büntetés-végrehajtási szervezet integritásának meghatározása és definiálása

A büntetés-végrehajtási szervezet integritásirányítási rendszerének kialakításakor az első feladatok közé tartozik, hogy – az alapító és a szervezetrányító feladatszabásának megfelelően – meghatározzák a szervezeti és az egyéni magatartással kapcsolatos elvárásokat, valamint azt, hogy mely szervezeti értékek és mely szabályok alapján fogalmazódjanak meg az elvárt tevékenység- és viselkedésminták.

A büntetés-végrehajtási szervezet integritásának meghatározásához a kockázatelemzés, valamint a munkatársakkal történő feladatokat és értékeket meghatározó egyeztetés szükséges. A kockázatelemzés során a belső kontrollfolyamatok koordinálásáért felelős személy, a belső kontrollreferensek és a folyamatgazdák felmérik és azonosítják azokat a pontokat, folyamatokat, amelyek esetében jelentős mértékű a szervezeti integritás megsértésének kockázata. A kockázatelemzések és az azok után következő kiértékelések javaslatok formájában hasznosulnak, amelyek tipikusan a büntetés-végrehajtási szervezet integritásirányítási rendszerének szabályokon alapuló megközelítését igazolják vissza. A szervezeti értékeken alapuló egyeztetések során törekedni kell arra, hogy a szervezet olyan egyensúlyt alakítson ki, amely maradéktalanul megfelel az alapítói, parancsnoki elvárásoknak.

A büntetés-végrehajtási szervezet integritásának definiálásához olyan eszközök lehetnek a segítségünkre, mint az integritási szabályzat, az integritási nyilatkozat, az etikai kódex. A büntetés-végrehajtási szervezet egységes külső és belső kommunikációjában az integritást mint a szervezet legerősebb értékhordozóinak egyikét szükséges megjelenítenie.

Alapelvek és értékek az etikai kódexben

A Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódexének a kor követelményeihez és az integritásirányítási rendszer feltételeinek, a megújult szervezeti kultúrának és az etikai értékeknek a figyelembevételével kell meghatároznia az értékek és szabályok hierarchiáját. Az etikai kódexhez kapcsolódó eszköz lehet a büntetés-végrehajtási szervezet küldetésnyilatkozata, az integritási nyilatkozat, illetve az integritással kapcsolatos szabályzatok köre.

A büntetés-végrehajtási szervezet az ajándék és egyéb juttatások elfogadásáról az etikai kódexben²⁰ rendelkezett. A büntetés-végrehajtás szervezetében

²⁰ Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódex, III. fejezet 8. pont.

általános alapelv, szabály, hogy a munkatársak ne kérjenek, illetve fogadjanak el olyan ajándékot vagy juttatást szervezetektől vagy magánszemélyektől, amik befolyásolhatják függetlenségüket, pártatlanságukat.

Az integritási követelmények megfogalmazásakor két feltételnek minden körülmények között, és minden időben teljesülnie kell, ezek pedig: az átláthatóság és az elszámoltathatóság. A büntetés-végrehajtási szervezet munkatársának tudnia kell, milyen jogai és kötelességei vannak a szervezet és az egyén integritását sértő események felfedése kapcsán. Ismernie kell a követendő szabályokat, eljárásrendeket. A munkatársnak tisztában kell lennie azzal, hogy milyen védelem illeti meg, ha integritást sértő szabálytalanságot tár fel.

Integritási képzések monitoringja

A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollfolyamatainak koordinátora a szervezet integritásirányítási értékein alapuló, azt megerősítő képzéseket szakmai szempontokból felügyelhet, illetve tarthat. A büntetés-végrehajtás integritási képzései esetében fontos, hogy a felszerelő munkatársaknak ilyen jellegű képzéseket tartsunk, bevezessük, bemutassuk a büntetés-végrehajtási szervezet integritással kapcsolatos követelményeit. Ugyanilyen jelentőségű, hogy a többi munkatárs esetében is történjenek rendszeres, tudásátadó és -megerősítő integritásképzések. Az ilyen képzések hatékonysága jelentős mértékben növelhető utánkövetéssel, a folyamatok figyelemmel kísérésével.

A büntetés-végrehajtási szervezet szervezeti kultúráját erősítő, az integritásirányítás tárgyában szimbolikus aktus lehet az újonnan felszerelő állomány esetében az integritás témájával kapcsolatos bevezető képzések után az integritási nyilatkozat aláírása. Az integritási nyilatkozatban vállalják, hogy tiszteletben tartják a büntetés-végrehajtási szervezet integritással kapcsolatos elveit, valamint elvárásait, ezzel is erősítve a büntetés-végrehajtási szervezet integritástudatosságát.

Az integritásalapú szervezetirányítás hatása a szervezeti kultúrára

A büntetés-végrehajtási szervezet integritásirányítási rendszerének kialakításához és fejlesztéséhez szükséges feltétel a jogszabályi követelményeknek megfelelő szabályozottság. A szabályozottság szükséges, de nem elégséges feltétele a szervezeti integritásnak.

A büntetés-végrehajtási szervezet stratégiai dokumentumaiban kinyilvánított szervezeti stratégiai célok között szerepeltetni szükséges a szervezeti kul-

túra javítását, a szervezeti kultúra erősítését és az integritássértő magatartások elleni fellépés témakörét is.

A stratégiaalkotási folyamat és tevékenység esetében olyan szervezeti kultúra kialakítása a cél, amelynek a középpontjában az integritás áll. A célmeghatározás szerint létrejövő integritásalapú szervezetirányítás hat a szervezeti kultúrára és annak változási folyamataira is. A büntetés-végrehajtási szervezet kultúrája a büntetés-végrehajtási intézetek munkatársai által elfogadott, „*közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hagyományok rendszere*”. A kultúra részét adó értékeket a szervezet munkatársai érvényesnek fogadták el, követik és az új tagoknak is átadják mint követendő mintát és mint kívánatos gondolkodási és magatartásmódot.²¹

Az integritásirányítási tevékenység személyi feltételei

A büntetés-végrehajtási szervezet 2017-ben három munkatársat iskolázott be integritási szaktanácsadó szakirányú továbbképzésre, ennek elvégzése után a résztvevők birtokában lesznek a szervezet integritásirányítási rendszerének működtetéséhez szükséges innovatív tudásnak és kiemelkedő szintű szakmai ismereteknek. A képzésben részt vevők elősegíthetik az integrált irányítási rendszer erősödését, a szervezet tudatos és kontrollált fejlődését támogató személyügyi folyamatok kialakítását, a hivatásetikán alapuló munkakultúra elterjedését, ezáltal az integritást sértő cselekmények kockázatának csökkentését és megelőzését.²²

A kontrollrendszer vonatkozásában a legkisebb egység az egyén. Az ő esetében a személyes integritás speciálisan a büntetés-végrehajtási szervezet értékeinek elfogadása és az ennek megfelelő cselekvés. E szerint értéknek számít: a szakmai felkészültség, a pártatlanság, elfogulatlanság, a jogszabályok betartása, az erkölcsi feddhetetlenség és a közösségi érdekek előtérbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben. Intézményi szinten az integritás kulcsa a munkatársak elkötelezettsége.

21 Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. Pénzügyi Szemle, 2014/2., 157. o. https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2014/pulay_2014_2.pdf

22 Juhász Lilla Mária – Rigó Attila: Korrupciómegelőzés és integritás szemlélet a közszolgálatban. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2014. <http://vtki.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzes/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/integritas-szaktanacsado-szakiranyu-tovabbkepzesi-szak>

Összegzés

A büntetés-végrehajtási szervezet belső kontrollrendszerének és az integritás-irányítási rendszer bevezetésének és fejlesztésének témaköre a felelős szervezeti irányítás kulcsterülete. Ennek kiépítettsége és működtetésének hatékonysága teszi lehetővé és támogatja a szervezeti integritást, a megalapozott vezetői döntéseket, csökkentheti a visszaélések számát, és segítheti a szervezeti célok elérését.

Tanulmányomban a nemzetközi és hazai kutatásokat összegző jelentések-ből, szakmai cikkekből, tudományos műhelyek eredményeiből szemléltem. A büntetés-végrehajtási szervezet integritásirányítási rendszerének fejlesztéséhez kapcsolódó tanulmányom elsődlegesen azt a gondolatot kívánta megerősíteni, hogy a belső kontrollfolyamatok koordinátori feladataként ellátott operatív irányítási terület meghatározó a szervezet stratégiai céljainak eléréséhez.

Az integritásalapú szemlélet az értékalapú szemlélet szinonimája. A büntetés-végrehajtási szervezet kidolgozta az integrált kockázatkezelési rendszerhez kapcsolódó folyamatok és szabályzatok bevezetéséhez nélkülözhetetlen feltételeket, megalkotta az integritást sértő események kezeléséhez szükséges szabályozásokat, eljárásrendjét, és modellezte ezek folyamatait. A szervezet kialakította és elsajátította a kockázatokban való gondolkodási képességét, amely megelőző módszertanaival hozzájárul a szervezet szemléletformálásához, a szervezeti kultúra integritásalapú értékeinek erősítéséhez.

A szervezeti integritás megerősítéséhez, a belső kontrollfolyamatok koordinálásának támogatásához három munkatárs szakmai képzése kezdődött meg 2017-ben. A szakterület ismerői tisztában vannak azzal, hogy az integritásalapú irányítási rendszerek kialakításának és hatékony működésének több évre szóló feladataiból sor került a leglényegesebbek meghatározására, egyes feladatai végrehajtására.

Tanulmányomban a teljesség igénye nélkül a parancsnoki, a belső kontrollfolyamatok koordinálásáért felelős személy és a belső kontrollreferensek feladatainak bemutatásán keresztül kívántam rámutatni arra, hogy az integritás-irányítás hatékony működéshez a normák és szabályok ismeretén túl az integritástudatos szervezeti irányítással való azonosulás is szükséges. Ez időigényes folyamat, amelynek egyik legfontosabb feltétele az egyének szervezet iránti elköteleződése. Ebben nagy szerepe lehet a példamutatásnak, a vissza-jelzéseknek, a hibák feltárásának és az etikus magatartás jutalmazásának.

Fogalomtár

Tanulmányomban a *Módszertani útmutatóban*²³ használt fogalomjegyzéket használtam, figyelembe véve a büntetés-végrehajtási szervezet sajátosságait. *Belső kontrollfolyamatok koordinálásáért felelős személy*: a büntetés-végrehajtási szervezet parancsnoka által kijelölt személy, aki felelős az integritás-irányítási rendszer összes eszközének koordinációjáért, a személyes vagy szervezeti integritást sértő események kezeléséért.

Belső kontrollrendszer: a szervezeti célok megvalósítását segítő eszközök összessége. Egyásra épülő és egymást kiegészítő elemei a kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring.

Ellenőrzési nyomvonal: a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

Folyamat: a szervezet által végrehajtott tevékenységsor. Általában technikai változásokat létrehozó folyamatokat értünk rajta, de vannak transzformatív változásokat létrehozó folyamatok is.

Folyamatgazda: az adott folyamatleírás létrehozásáért felelős személy, aki általában is felel a folyamat kialakításáért, dokumentálásáért és fejlesztéséért.

Felelős szervezetirányítás: olyan vezetői magatartás, amely

- jelentősen növelheti a szervezet átláthatóságát;
- támogatja a szervezet integritását;
- megalapozottabb vezetői döntésekhez vezethet;
- csökkentheti a visszaélések számát;
- elősegíti a célok elérését;
- javítja a hatékonyságot;
- megalapozza az elszámoltathatóságot.

Hivatásetika: az adott hivatásrend erkölcsi szabályainak rendszerét jelenti, a hivatást betöltő helyes és helytelen cselekedeteit vizsgálja.

²³ Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez. Belügyminisztérium–Nemzetgazdasági Minisztérium, 2016. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/modszertani-utmutatok-a-belo-kontrollrendszer-es-az-integritasiranyitasi-rendszer-fejlesztesehez>

Integrált kockázatkezelési rendszer: olyan folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével segíti a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomán követését [Bkr. 2. § m) pont].

Integritás: a latin *'in-tangere'* kifejezésből származik, jelentése: érintetlen. Több tudományterületen elterjedt fogalom, mindenekelőtt a politikatudományban, a nemzetközi jog területén, valamint a közigazgatás-tudományban. Morális értelemben pártatlanságot, józanságot, osztatlanságot és egységességet is jelent.

Integritási kockázat: a büntetés-végrehajtási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége.

Integritási környezet: minden olyan, az integritásirányítási rendszeren kívüli tényezőt jelent, amelynek hatása lehet a büntetés-végrehajtás szervezeteiben dolgozók integritására. Magában foglalja mind a szervezeten belüli (belső környezet), mind pedig a szervezeten kívüli (külső környezet) tényezőket, eszközöket.

Integritásirányítás: azokat a tevékenységeket jelenti, amelyek arra irányulnak, hogy egy adott szervezeten belül elősegítsék és erősítsék az integritást, megakadályozzák a korrupciót és más, az integritást sértő cselekedeteket.

Integritáskontrollok: azoknak a nem kötelező előírásoknak az összessége, amelyek a szervezet részére, vagy általa meghatározott szervezeti értékeknek és elveknek megfelelő működés kialakítását, működését támogatják. Az integritáskontrolloknak két csoportját különböztethetjük meg. Az elsőt a szabályosságot szolgáló integritáskontrollok, a másodikat az elvek és értékek érvényre jutását, önkéntes követését támogató kontrollok alkotják.

Integritási rendszer: minden eszköz, folyamat, struktúra és tényező, mind a közszféra szervezetein belül, mind pedig azokon kívül, amelyek befolyással vannak egy szervezet tagjainak integritására.

Integritásirányítási rendszer: az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely a büntetés-végrehajtási szerv integritásalapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a Bkr. szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve lehetővé teszi a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabá-

lyok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.

Integritástanácsadó: a hivatali szervezet vezetője által az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra és az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására kijelölt, az államigazgatási szervnél foglalkoztatott személy.

Integritástudatos szervezetrányítás: az alapító és a büntetés-végrehajtási szervezet vezetője által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és az integritási elveknek megfelelő szervezetrányítási mód.

Kockázat: a jövőben valamilyen valószínűséggel bekövetkező esemény, ami bizonyos mértékben, negatív vagy pozitív irányban befolyásolja a szervezeti célok elérését.

Kockázatkezelési rendszer: mechanizmusok rendszere, amely lehetővé teszi a szervezet tevékenysége alapján kialakított célokra ható negatív hatások vagy lehetőségek felismerését, elemzését és kezelését. Általában integrált kockázatkezelési rendszert értünk rajta.

Kockázati tűréshatár: a kockázati kitettségnek az a szintje, amely felett a büntetés-végrehajtási szervezet parancsnoka mindenképpen válaszingézkedést kíván tenni a felvetődő kockázatokra.

Kontrollkörnyezet: a vezetők és alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyának, tudatosságának külső szemlélő számára megfigyelhető jelei. A kontrollkörnyezet magában foglalja az egyéni és szervezeti integritás fejlesztését, az etikai értékeket, az érintettek szakmai kompetenciáját, a szervezet vezetésének filozófiáját és stílusát, a felelősségi körök kijelölésének, a beszámoltatásnak, valamint teljesítményértékelésnek a módszereit, továbbá a vezetők vezetési tevékenységének minőségét. Beletartoznak egyúttal a szervezet tevékenységét szabályozó intézkedések, a szabályozók rendszere és a szervezetet leíró dokumentumok is.

Kontrolltevékenység: mindazok az eljárások, amelyek biztosítják, hogy a vezetés által megfogalmazott célokat és elvárásokat végrehajtsák, és az azokat veszélyeztető kockázatokat a tevékenység során a szervezet kezelje. A kontrolltevékenységek a kockázatok kezelésének eszközei.

Korrupció: az integritás hiánya.

Korrupciós kockázat: olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.

Közérdekű bejelentés: olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

Monitoring: nyomon követési mechanizmusok rendszere, amely lehetővé teszi, hogy a folyamatok és a belső kontrollrendszer folyamatos megfigyelés és értékelés alatt álljon, így a szervezet kontrollrendszere rugalmasan tud reagálni a változó külső és belső körülményekre.

Munkatárs: a büntetés-végrehajtási szervezet teljes foglalkoztatotti állományának (hivatásos szolgálati, közalkalmazotti munkaviszony, kormányzati szolgálati jogviszony keretében, valamint munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban foglalkoztatottak) egységes munkaügyi elnevezése.

Panasz: olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. Az európai támogatás esetében a 272/2014. (XI. 5.) kormányrendelet szerinti „kifogás” a megfelelője, erre azonban külön eljárásrend vonatkozik.

Személyes integritás: egy személynek az általa vallott értékeknek megfelelő viselkedése.

Szervezeti integritás: szabályszerű, a szervezet vezetője és az alapító, irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működés.

Szervezeti integritást sértő esemény: minden olyan történés, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér.²⁴

Szervezeti kultúra: a szervezetben megjelenő értékek, attitűdök, szokások, vélekedések, hiedelmek összefüggő rendszere, amelynek közvetve és közvetetten tapasztalható részei (nyilvánvaló és rejtett, nehezen felismerhető elemei) is vannak.

A 2017. augusztus 10-én hatályos vonatkozó jogszabályok

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről

²⁴ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet 2. § u) bekezdés. Hatályos: 2017. június 17. óta

50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritás-irányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) tartalmazza azokat a büntetőjogi tényállásokat, illetve szankciókat, amelyek represszív jelleggel büntetik a korrupcióval kapcsolatos tényállások elkövetőit. A büntetőjogon kívül számos jogterület érinti, illetve szabályozza a korrupció megelőzését, valamint a korrupciómentes működés feltételeit.

A tanulmányban nem nevesített, de az integritást sértő legjelentősebb korrupciós bűncselekmények: vesztegetés (Btk. 290. §); vesztegetés elfogadása (Btk. 291. §); hivatali vesztegetés (Btk. 293. §); hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §); vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 295. §); vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (Btk. 296. §); korrupciós bűncselekmények feljelentésének elmulasztása²⁵ (Btk. 300. §); befolyás vásárlása (Btk. 298. §); Befolyással üzérkedés (Btk. 299. §).

A tanulmányban nem nevesített, de az integritást sértő legjelentősebb hivatali bűncselekmények: hivatali visszaélés (Btk. 305. §); közfeladati helyzettel visszaélés (Btk. 306. §).

IRODALOM

Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódex. Budapest, 2010

Juhász Lilla Mária – Rigó Attila: Korrupciómegelőzés és integritás szemlélet a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014

Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez. Belügyminisztérium–Nemzetgazdasági Minisztérium, 2016

Németh Edit: Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez. Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest, 2016

Németh Erzsébet (szerk.): Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában. Állami Számvevőszék, Budapest, 2016

Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. *Pénzügyi Szemle*, 2014/2.

Sántha György – Klotz Péter: Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2013

Várkonyi Zsolt Kristóf: Az állam pénzügyi, gazdasági ellenőrzés rendszerének fejlesztése a közigazgatásban, különös tekintettel az átláthatóságot növelő és az antikorrupciós tevékenységet támogató módszertanokra. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/2.

²⁵ A hatályos Btk. szerint.